

HORVÁTH M. TAMÁS

A közmenedzsment változásai

A közmenedzsment, az angol public management fordítása tulajdonképpen a népszerű üzleti menedzsment diszciplínájának, kurzusainak (MBA) és gyakorlatának kistestvére. Szemlélet és módszer egyben, amelyik a közigazgatás értelmezésére,¹ a korábitól eltérő megközelítésére alkalmas. Az irányzat feldolgozásával a magyar szakirodalomban sokan foglalkoztak átfogóan,² továbbá egyes témák kifejtése kapcsán, akárcsak a nemzetközi szinten, az irányzatra utalások nagyon jellemzőek. Többen választották nálunk is egy-egy igazgatási problémakör kifejtése keretének, értelmezési tartományának³ ezt a megközelítést.

Valaha az állami feladatellátás szervezési politikájának mozgalmaként indult útjára a közmenedzsment (public management). Az ún. *New Public Management* (NPM) volt kormányprogramok ré-

sze, aztán igazgatási „divat”, konferenciák és tanácsadási programok kötelező fogalomrendszere. Az NPM azonban csak a hőskor, az 1980-as évek és esetleg a következő évtized elejének slágere. Aztán az ehhez kapcsolt világmegváltási rohamok lecsillapodtak. Ami maradt, már nem volt „új”, viszont amolyan technikai kelléktárként beépült a közszektor már alkalmazott eszközei és feladatellátás-szervezési modelljei közé. Az új évezred első évtizede végének fejleményei hoztak gyökeresen más paradigmát, mikor is a tőkepiaci és más válságok hatására ismét kezdenek felértékelődni a határozottabban államcentrikus megoldások. Ezt sokszor az NPM ellenében fogalmazták meg nálunk,⁴ ami azonban nem nagyon lehet azonos a közmenedzsment hétköznapi eszközeinek elutasításával (amilyen a programtervezés, stratégiaalkotás, pályázati támogatás stb.), hiszen egészen más műfajról és eltérő jelentőségű kérdésekről van szó. A hazai szakirodalom ugyanakkor régóta tükrözi a témával kapcsolatos nemzetközi dilemmákat.⁵

Amellett érvelek, hogy a különböző vélemények nem mindig vetnek számot eléggé a közmenedzsment-szemlélet valóságos történeti alakzataival. Ez azért kedvezőtlen, mert elfogadva ezeket az állításokat, az államszerepek értékelésének oltárán fölládoznánk egy minden korban és helyzetben hasznos közösségi feladatszervezési⁶ kultúrát. A bírálatok közegében gyakran egybecsúsznak a különböző korszakok. Valójában a közmenedzsmentnek sok alakváltozása⁷ volt és van, mindennek folyamata jól kirajzolódik ma már. Ebből egyben következik a fogalomkörnek a sokak által a feltétezettnél gazdagabb tartalmassága.

¹ Fő összefüggéseinek összehasonlító elemzésére, illetve folyamatának alakulására áttekintésül ld. többek között a következőket: Flynn, 1993; Osborne and Gaebler, 1994; Pollitt and Bouckaert, 2000; Pierre and Peters, 2000; Starling, 2002; Hughes, 2003; Bovaird and Löffler, 2003; Kieckert, 2005; Christensen and Laegreid, 2007.

² Ld. átfogóan többek között a következőket: Jenei 2004, Jenei 2005; Horváth 2005; Józsa 2006, Józsa 2011.

³ Meghatározott tematikus összefüggéseket bontanak ki részletesen: Gáspár 1995; Hajnal és Gajduscheck 2002; Horváth 2002; Zupkó 2002; Hajnal 2004; Hoffman 2009 és mások.

⁴ Lőrincz 2007: 7–10. (viszont vö. Lőrincz, 2005: 451. oldallal!); G. Fodor-Stumpf 2009: 11–14. és 18.; Hosszú 2010: 50–52.; Torma 2010: 334.; a közszolgálati reformok összefüggésében ld. mások mellett: Balázs 2009.

⁵ A fentiekén túl még: Vass 1998; Vadál 2000; Bordás 2009: 54–59. és mások.

⁶ Lásd erről Shafritz and Russel, 2000.

⁷ „Közintézményi menedzsmentként” a kilencvenes évek angolszász világának egy részére vonatkoztatva ld. erről Jenei 2004: 79. ; a közpolitika összefüggésében pedig Gajduscheck–Hajnal 2010: 46–51.

Szakaszok és színterek

A közösségi feladatok szervezésében a nem közhatalmi eszközök szerepe mindig is megvolt. Az állammal foglalkozó tudományok erről azonban természetesen kevésbé vettek tudomást. Az állami szerepek 19. század végi és 20. századi eleji kiterjedése, azaz a nemzetállam elterjedése után azonban ismét nóvum lett a szervezési formákhoz való visszanyúlás. Először ilyen volt a közigazgatás tudományos menedzsmentje (az ún. *scientific management* irányzata) az Egyesült Államokban. Az 1920-as, 30-as évek Amerikája a sikeres, például autóipari sorozatgyártás munkaszervezési technológiáit akarta adaptálni az ugyancsak tömegtermelésre beállított államigazgatási ügyvitelben. Ehhez a „technológiai” folyamatokat hasonló alapossággal kellett feltárni, éppenséggel azonban nem gépelemek gyártási munkamozzanatainak elkülönítése útján, hanem olyan egységekben mérve, amilyenek az ügymenetmodellek, a döntési eljárások vagy az elintézési határidők. Magyarországra ezt a szemléletet *Magyar Zoltán* és tudományos iskolája igyekezett adaptálni a 30-as években. Ez az út akkor nem folytatódott, éppen a háborús viszonyokból adódóan az állami feladatok ellátására vonatkoztatott jogosan súlyos következtetések miatt.

1. Majd fél évszázad múltán az új közmenedzsment mozgalma⁸ már nem egyszerűen a gépszerűen működő közszolgálat hatékonysági ideáljához, hanem a társadalmi külső eredményesség javítása érdekében állította előtérbe a célszerűségi megoldási utakat. Az „új” az, hogy a jóléti állam többé nem volt finanszírozható. Ez a szemlélet akkor a költségvetési költségek és túlvállalás meghaladását jelentette, lényegében a hetvenes évek olajválságai következményének átvezetéseképpen. A „mozgalom” politikai értelemben

⁸ A „mozgalom” kifejezés emblematikus egy szervezésinek indult irányzat esetében. Több lett ugyanis, mivel kezdetben kormányok programjai tükrözték, később a jóval csöndesebb és inkább szakmai kormányzási politikákkal maradt közvetlen kapcsolat.

nagyjából az 1970-es évek végétől a 90-es évek elejéig tartott Nyugat-Európában, Észak-Amerikában és más fejlett országokban.

2. A neokonzervatív kormányok többciklusos uralmát követően azonban csökkent az irányzat radikalizmusa, nem utolsósorban a túlhajtások miatti jogos kritikák miatt. A hatékonyság és eredményesség oly nagy zajjal meghirdetett követelményeit ugyanis azon a szinten semmiképpen sem tudták följavítani, miként beígérték. Az állam nem lett annyival, vagy semennyivel nem lett olcsóbb; az állami alkalmazottak száma annyival semmiképpen nem csökkent, sőt sokszor még emelkedett is. Talán csak a jóléti államban szokásos közkiadás-növekedési ütem állt meg vagy lassult. Hosszabb távon, de így is főleg történetileg értékelhető eredménnyé inkább a közfeladatok bizonyos újraértelmezése vált.

3. Az 1990-es évek második felétől a közmenedzsment kezdett megtisztulni a vad politikai felhangoktól. Másfelől pedig az immár inkább „szakmászodó” szemlélet a maga köreiből válaszokat fogalmazott meg a legjelentősebb kritikákra. A piaci mintájú eredmény végül sokszor kétes kimenetelű hajszolása helyett/mellett előtérbe kerültek olyan közösségi értékek, amilyen a nyilvánosság, az átláthatóság, a számviteli értelemben vett és szigorúan végigvezetett elszámoltathatóság. Ezzel elveszett az ártatlanság kora, eltűnt az újdonság, maradt azonban a szemlélet és gyakorlat, immár az „új” jelző nélküli közmenedzsmentként. Az egyes országcsoportok⁹ történelmi, igazgatási, kulturális¹⁰ hagyományai már menet közben is rendkívüli módon árnyalták a képet. Egészen más az angolszász gyökerek szerepe, mint a francia napóleoni polgári állami tradícióé vagy a német típusú vagy éppenséggel a skandináv rendszereké. Kiemelésre azonban e helyen a kelet-közép-európai országok kerülnek, amelyek az 1990-es évekre

⁹ Flynn és Strehl 1996; Horváth 2002: 64–71.; a francia típusú rendszer sajátosságaira, l. pl. Auby 1996; a német minta főképp helyi önkormányzati sajátosságok kiterjedésére és annak illesztésére, pl. Vogelgesang et al. 1997.

¹⁰ Hajnal 2004.

az államszocializmusból ismét a piacgazdaság közegében működő polgári berendezkedés útjára léptek.

4. A rendszerváltások okán megvalósított állam- és közszolgáltatás-szervezési reformok jelentős részben a nyugati minták adaptálásával történtek. Mivel ekkor az aktuális divat az új közmenedzsment volt, a kapott receptek ehhez igazodtak. A különböző ajánlások, amelyeket a segélyprogramokon, politikai támogatásokon, nemzetközi szövetségekhez csatlakozás feltételein keresztül érkeztek, lényegében ezt a tiszta modellt favorizálták. Elmondható ez olyan nagy jelentőségű támogató donorokról, amilyen a Világbank (WB), a Valutaalap (IMF) programjai, az OECD SIGMA projektjei, a Soros Alapítvány Nyílt Társadalom Intézete Alapítvány kezdeményezése,¹¹ az Európai Unió előcsatlakozási alapjai (PHARE, ISPA stb.), illetve a más, korábban a szocialista blokkhoz tartozó régiókat tevékenysége középpontjába helyező ENSZ kormányzati fejlesztési programok (UNDP keretében). A minták persze csak ajánlások voltak, a kormányok maguk döntöttek adott esetben követésükről saját országaik körülményeihez igazodva, érdekeiktől is vezérelve, lehetőségeik függvényében. Különböző megoldások születtek adott államokon belül is, ágazatoktól, nagy elosztási rendszerektől, azok reformképességétől és más társadalmi, politikai tényezőktől függően. Mindezzel együtt az ajánlásoknak ritkán lett „keleti NPM” a következménye. Valójában a rendszerváltás nagy horderejű társadalmi és állami átalakulásai közepette a mozgalom szakmai üzenetei értelemszerűen alárendelődtek más nagyobb társadalmi céloknak.

5. Ugyanakkor a nagy integrációkba belépve és bekerülve azok működésébe a kormányzati munka menedzsmentjének számos eleme és modellje ebben az országcsoportban, a fejlődés következő fázisában szükségképpen a gyakorlat részévé vált. Kieépült formájában mindez az ezredforduló tájékára valósult meg, lett hétköznapi realitássá. Maradva csak az Európai Uniónál, lássunk néhány példát

¹¹ Kiemelendő a helyi kormányzati és közszolgáltatási kezdeményezések programja (OSI LGI) mintegy másfél évtizeden keresztül.

erre! Így a regionális politikához kapcsolódó projektmenedzsmentet, stratégiai tervezést, pályázati rendszereket, közbeszerzési szisztémát, pénzügyi eszközökkel szabályozást, felügyeleti formákat be kellett építeni, egyszerűen az ország taggá válásának következményeként. Látható tehát, hogy az eszközök szintjén a közmenedzsment nem mehetett ki a divatból. Még akkor sem, ha és amikor feladatellátási reformideológiaként már nem igazán vagy éppen séggel egyáltalán nem használták föl. A nem közhatalmi típusú, de kormányzati és közösségi szervezési eszközök máig jelen vannak a különböző polgári államokban.

Keleten azonban a legkeményebb próbatételt a globalizációs folyamat államszerepeket szabályozó sajátosságaival összefüggésben kellett kiállni. Ezzel gyakorlatilag elértünk a 2000-es évek első évtizedének problémájához. A régi demokráciákkal szemben ezek az országok a hagyományosan már kieépült és működő garanciák hiányával néztek szembe. Nem volt stabil közszolgálati rendszer, idegenek maradtak a gazdasági reguláció függetlenségi biztosítékai, hiányoztak a mindennapi erős társadalmi elvárások az államszerepek teljesítésével szemben. Ezek hiányában viszont a kívülről bevitt reformelemek gyakran kilöködtek, vagy a fennálló rendszerek „megették” őket, azaz átformálták és saját pragmatikus céljaik mentén egyszerűen beépítették önmagukba.

Szorítások között

Az új évezred első évtizedében az államszerepek új kihívásokkal szembesültek. A 2008. őszi ingatlanhitelezési és bankválság a globális piacok sebezhetőségére és a felügyeleti szerepek megerősítésének szükségességére mutattak rá. A versenyzgazdaság sérülékenyebb területein a privatizációs politika időnként már előtte is látványos kudarcokat szenvedett el, amilyen például egyes közüzemi hálózati rendszerek vagy szolgáltatások időleges összeomlása volt. Ebből sokan az „új közmenedzsment” korlátaira véltek ismer-

ni. Az ekkor már nem új, hanem éppenséggel réges-régi, már többször és jó okkal eltemetett mozgalmat illetően a paradigmaváltás szükségessége persze magától értetődő lett. Érdekesebb azonban, ennél jóval pragmatikusabban, a közszektorbeli standard menedzsergyakorlat alakulásának újabb kihívásairól és az azokra adható válaszokról beszélni.

A kormányzati szintek közötti közvetett kapcsolatok keretei például megmaradtak, és az új helyzetre való alkalmazás megoldásaival kezdték föltölteni őket. Az Európai Unió politikái nem a hagyományos (tag-)állami jellemzők közegében hatnak. A közmenedzselés eszközei nem előfeltételeznek olyan szubsztanciális tényezőket, mint az állam szuverenitása, a kormányzati végrehajtás egysége vagy a hatalmi ágak közötti egyensúlyok szerinti megosztás.

Kelet-Közép-Európát a világgazdaságot érintő pénzüpi válság közegében további kihívás is érte. A rendszerváltás óta alkalmazott közpolitikai irányok egy része meglehetősen ellentmondásosan teljesített. Sok társadalmi deficit halmozott föl mindenekelőtt a privatizáció, a közbeszerzési kockázatok realizálódása, a végrehajtó hatalom súlyok és ellensúlyok rendszerén való gyakori túlterjeszkedése, a közszféra tényleges és lehetséges személyi erőforrásainak fölélése.

Most az a kérdés: mindez tényleg a közmenedzsmenst kudarca lenne?

A válaszhoz vegyük a magyar kormányzatok példáját az 1990-es évek közepétől. Az ún. közigazgatási korszerűsítési kormányhatározatok rendre és hagyományosan hozták az aktuális fejlesztési célkitűzéseket. Ezekben nem szerepel olyan terminológia, amely szerint bármelyik ciklusban föl vállalták volna a menedzserelvet, netán egy erre épülő közpolitikai stratégiát (ami esetleg megkésve az új közmenedzsmentre emlékeztetett volna). Jobb is, mert erről tényleg nem volt szó. Ha időnként kölcsön is vettek hazánkban addig nem alkalmazott fogalmakat innen-onnan, az gyakran inkább bonyodalmak forrása lett. Lássunk erre is pár példát! A jogszabályok „kötelező” hatásvizsgálatát régen bevezették, de mintegy másfél évtizedig az előterjesztők nem tartották be magukra nézvést sem az előírást.

A köztisztviselők teljesítményértékelése alatt egész más gyakorlatot és rendszert értettek, mint amit bármelyik nem weberi rendszerű közszolgáltatásban valaha is megvalósítani szándékoztak a fejlett országokban. A rövid életű hazai köztisztviselői „versenyvizsga”-rendszer semmilyen nyugati előképnek nem felelt meg, elnevezése csak félreértésként magyarázható. A példák hosszan sorolhatók tovább.

A 2010-ben kezdődött kormányzati ciklus hozott újítást e téren. Az új közmenedzsmenst által favorizált megoldások közül néhányat valóban látványosan elutasítottak, elsősorban azok hazai problémáira és felhalmozódott ellentmondásaira reakcióképpen. Így a köz-magán együttműködések (PPP) formáinak kivezetése megkezdődött a közfeladat-ellátás megoldásai közül. A kötelező magánnyugdíj-pénztári rendszert felszámolták, amely a nyugdíjbiztosítás pillérei között a korlátozott versenyt lett volna hivatott megjeleníteni. Általában szkeptikussá vált a rendszer a kiszervezésekkel (outsourcing) kapcsolatban. A humán szolgáltatások körében viszonyítási pontként értelmezhető ún. szektorsemleges állami viszonyulás elvét egyértelműen fölülírták más értékrendi prioritás alapján.

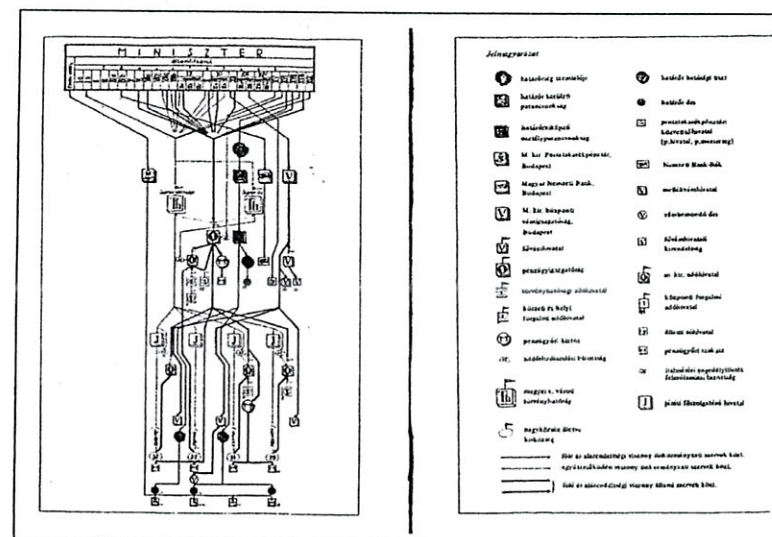
Ugyanez a kormányzat viszont előtérbe állította az állam nem közhatalmi szerepét több szintén is. Különösen szembe tűnő ez a tulajdoni hányadokkal való aktív (azaz a piacon történő megjelenést magában foglaló) stratégiai célú szakpolitikai törekvések összefüggésében. Ilyen központi kormányzati szinten a 100%-os tulajdoni hányadokból származó rendelkezési jogok gyakorlása, a települések esetében az önkormányzati holdingok szerepének erősítése, költségvetési eszközökből társasági részesedések vásárlása. A másik rokon törekvés megjelenési formája az állam megrendelői szerepének érvényesítése, például az egészségügyi közszolgáltatások vagy az oktatás tekintetében. Végül ebben a ciklusban ilyen vagy olyan motivációból, de tagadhatatlanul, a funkcionális ágazatintegráció hosszú-hosszú idő óta, különböző kormányok, sőt különböző rendszerek által dédelgetett céljait illetően – legalábbis az első évet tekintve – messzire jutott: integrált minisztériumi és területi államigazgatási struktúra alakzatai alakultak ki.

Nos, mindezek a törekvések szintén építenek és építhetnek majd a menedzserelvű igazgatás eredményeire. Nem a privatizáció-központúéra, hanem egy másik irányzatra, éppenséggel arra a kontinentális változatra, amelyik az állami eszközökkel való sáfárkodás közpolitikai célok jegyében való alkalmazását célozta. Az eredeti recept szerint persze szigorúan elhatárolva a közhatalmi döntésektől.

Szép idők

A polgári kori közigazgatás fejlesztésének vissza-visszatérő követelménye, hogy precízen gépszerűen működjön. Persze nem Chaplin híres némafilmje, a *Modern idők* mintájára, ahol az esendő ember maga is csavarrá válik, a nagyipari futószalag mellett végzett termelés jól-rosszul működő alkatrészei között. Az 1920–30-as évek Amerikája a sikeres sorozatgyártás munkaszervezési technológiáit akarta adaptálni az ugyancsak tömegtermelésre beállított államigazgatási ügyvitelben. Ehhez a „technológiai” folyamatokat hasonló alapossággal kellett feltárni, elsősorban az ügymenetmodellek, a döntési eljárások vagy az elintézési határidők vizsgálatával.

A részvénytársasági minta a modern állam történetében sokszor meghihlette már az államigazgatási szervezés képviselőit, mégpedig a piacosítás ideájától függetlenül. A dolog így is többértelmű. Jelentheti a feladatellátás megoldását illetően az *üzemszerűséget*. Ez gyakorlatilag a vállalati szervezés adaptálását jelenti. Vagyis az üzleti tervezés nyomán a közszektornak is lettek stratégiái. A humán erőforrás-menedzsment kiegészítette, vagy részben föl is váltotta a személyi állomány fix előmenetelen alapuló életpálya-modelljét. A hatékonysági és eredményességi mutatók átvették a vezetői minősítések szerepét. Annak idején, a már említett amerikai tudományos menedzsment irányzat magyarországi követőjeként Magyary Zoltán és köre is ezt az üzemi elvű alkalmazást követte a kor legfejlettebb mintái nyomán. (Ld. példaként az 1. ábrát!)



1. ábra

Illusztráció a közigazgatás üzemként való felfogására:

A Magyar-iskola készítette igazgatás-szervezési ábra

Forrás: Csuth-Gáspár, 1988: 268–269.

A konkurens, de még mindig a menedzsmentlogikán belül maradó másik modell szerint azonban nem az üzemszerű szervezés, hanem az *iparszerű rendelkezés* a vagyongazdálkodó tulajdonos lényegi szerepe. Az iparszerűség az állam szabadpiacon nagy tulajdonosként való rendelkezői mivoltának, valamint a gazdaságban az általa elfoglalt egyik legjelentősebb megrendelő pozíciójának kiteljesedési formája. E fellépésének akkor is igen tág tere van, ha a magánosítás és az üzletszerű működés formáinak kiterjedését hatástalannak, károsnak, a közvagyon elherdálásának minősítik. A közfeladatok ellátása magánosítási kísérleteinek, pontosabban azok kudarcainak elítélése, meghaladási törekvése esetén tehát éppúgy érvelni lehet olyan politika mellett, amelyik jellemzően az állami eszközök nagy erejű mozgósításával szándékozik társadalompolitikai célokat elérni. Innen nézve a hatékonyság nem más, mint a rendelkezési jogok.

kal, monopóliumokkal, kizárólagos megrendelői pozíciókkal való élés tudománya.

A jó kimenetekhez ugyanakkor nem elég a modellek címkéinek és látványelemeinek elsajátítása. Az egyes modelleknek megvan a saját belső elemei, működésük szükséges garanciái. A közfeladatok szervezése rendszereinek tanulmányozása azt mutatja, hogy az éppen a megfelelő biztosítékokat be kell építeni a jó társadalmi kimenetek eléréséhez. A közmenedzsment már régóta nem kötelezi el magát kizárólag a piacosság mellett. Egyrészt annak káros következményeire, illetve hibáira és korlátaira ugyanúgy rámutat. Más, nem közhatalmi feladatellátási minták ugyanígy érdeklődési körébe tartoznak. Ami például az állami tulajdonosi és megrendelői rendelkezési jogok gyakorlásának struktúráit illeti, azt tanulhatjuk ettől a szemlélettől, hogy kockázatok itt is vannak. Például a magánjogi, társasági jogi állami rendelkezési jogok gyakorlását biztosan el kell választani a közhatalmi döntések meghozatalától. Ez nem könnyű, hiszen a szereplő azonos, de különböző „sapkában” különböző jogalanyként jelenik meg. Éppen az a nehéz – de nem is lehetetlen –, hogy e különböző minőségek társadalmi kontroll alatt kapcsolódjanak csak össze.

A kockázatok másik csoportja a közpolitikai és a vállalati eredményesség követelményeinek egybecsúsítása, ami sokszor szinte kínálja magát ebben a modellben. Itt nem feltétlenül a közhatalmi, hanem inkább a tágabb értelemben vett közösségi szempont ütközhet a mérleg szerinti szaldó követelményével átvitt és konkrét értelemben egyaránt. Intézményi és döntési eljárási biztosítékok kellene tehát arra, hogy a megfelelő módon kiépített és átlátható kapcsolatok működnek a két külön logika szerint működő szféra között.

Az állami szervezési-rendelkezési modell további kezelendő problémacsoportja a működési, szabályozási szerepek különböző formái sajátosságainak elismerése. Ezek lehetnek hivatali szabályzatok, de „üzletszabályzatok” is; továbbá ott van a gazdasági reguláció, amelyik állami elemeket visz be a sérülékeny piaci területeken

a piacgazdasági egyensúlyi állapotok létrejövetele érdekében. E szerepmegnyilvánulások között ugyancsak világos kapcsolatoknak, azaz egyértelmű határoknak kell lenniük.

Végeredményben tehát a közszektor feladatellátásainak rendszeres tanulmányozása sok muníciót ad a különböző korszakok és kormányzati szakpolitikai irányzatok értelmezéséhez. Célszerű ehhez a célhoz a történeti és az összehasonlító módszer nyomán rendelkezésünkre álló mobil kelléktárat alkalmazni, nem pedig egyszerűen és leegyszerűsítve egyetlen korszakhoz rendelni minden tapasztalást, még ha az meghatározó szervezési kultúrkör min-tája volt is, amely a hőskorban igen nagy jelentőséggel bírt.

IRODALOM

- Auby, Jean-François (1996) *Management public*. Paris: SIREY.
- Balázs István (2009) Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 6–12.
- Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds) (2003) *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Christensen, Tom and Laegreid, Per (eds) (2007) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Csuth Sándor–Gáspár Mátyás (vál. és szerk.) (1988) *A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. *Közigazgatás-szervezési Tanulmányok*, 1. sz. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Flynn, N. (1993): *Public Sector Management*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Flynn, Norman és Strehl, Franz (1996) szerk. *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall.
- Gajdushech György–Hajnal György (2010) *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC.
- Gáspár Mátyás (1995) *Helyi önkormányzati menedzsment. Lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé*. Csákyberény: KÖZIGPRINT – KÖZIG-KONZULT.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2009) Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2. évf. 7. sz. 5–18.

- Hajnal György (2003) Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. *Journal of Public Affairs Education*, 9: 4 pp. 245–258.
- Hajnal György (2004) *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Ph.D. értekezés. Kézirat. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest.
- Hoffman István (2009) *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Hood, Christopher (1991) „A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, Vol 69 Spring, 3–19.
- Hosszú Hortenzia (2010) Az állam szerepe a kormányzásban. In Gellén Márton–Hosszú Hortenzia (szerk.) *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Budapest: Complex, 49–61.
- Horváth M. Tamás (2002) *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2005) *Közmenedzsment*. Budapest: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2006) A közmenedzsment mint diszciplína. *Jogtudományi Közöny*, LI. évf. 10. sz. 374–384. old.
- Hughes, Owen E. (2003) *Public Administration and Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jenei György (2004) A közintézményi menedzsmentreformok hatása a közigazgatás modernizációjára. *Vezetéstudomány*, XXXV. évf. 7–8. sz. 73–81.
- Jenei György (2005) *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest: Századvég.
- Józsa Zoltán (2006) *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest: Dialóg Campus.
- Józsa Zoltán (2011) *Változó közigazgatás*. Szeged: JATEpress.
- Kickert, Walter J. M. (2005) Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe: A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy. *Public Management Review* Vol. 7 Issue 4 pp. 537–583.
- Lane, J. (1995) *Public Sector: Concepts, Models, Approaches*. London: SAGE.
- Lőrincz Lajos (2005) A hatékony állam. *Magyar Közigazgatás*, LV. évf. 8. sz. 449–453.
- Lőrincz Lajos (2007) Közigazgatási reformok: mítoszok és valóság. *Közigazgatási Szemle*, [1. évf.] 2. sz. 3–13. old.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1994) *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közigazgatásban*. Budapest: Kossuth.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.

- Shafritz, Jay M. and Russel, E. W. (2000) *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Starling, Grover (2002) *Managing the Public Sector*. Belmont: Thomson.
- Torma András (2010) Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, XXVIII. 315–338. old.
- Vadál Ildikó (2000) Korszerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások szervezésében. *Magyar Közigazgatás*, L. évf. 1. sz. 1–6.
- Vass László (1998) Az „új közmenedzsment” és a hatékonyság javítása a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 2. sz.
- Vogelgesang, Klaus; Lübking, Uwe; Jahn, Helga (1997) *Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Zupkó Gábor (2002) *Közigazgatási reformirányok az ezredfordulón*. Budapest: Századvég.

A kötet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
és a Nemzeti Közigazgatási Intézet együttműködésével jött létre.



NEMZETI
KÖZIGAZGATÁSI
INTÉZET

A konferencia és a kiállítás megszervezését támogatta

Minerva Társadalomtudományi Alapítvány
Gellérthegyi Ügyvédi Iroda
Jutasi és Társai Ügyvédi Iroda
Dr. Poczkodi Balázs Ügyvédi Iroda
Princzinger és Társa Ügyvédi Iroda

Szerkesztette

Fazekas Marianna

© Fazekas Marianna, 2011

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

www.gondolatkiado.hu
gondolatkiado.blog.hu
facebook.com/gondolatkiado
twitter.com/gondolatkiado

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggondozó Simon Adri
Műszaki szerkesztő Pintér László
Tördelő Lipót Éva
Nyomta és kötötte Rolling-Site Nyomda

ISBN 978 963 693 374 6

Tartalom

Előszó	7
Kis Norbert: <i>Konferencia köszöntő</i>	9
80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet	
Mezey Barna: <i>A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása a budapesti jogi karon 1931-ben</i>	15
Fazekas Marianna: <i>A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma</i>	31
Máthé Gábor: <i>Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1931–1945 című kiállítás megnyitása</i>	46
A közigazgatás tudományos megközelítései	
Tamás András: <i>Közigazgatási jogtudomány</i>	55
Kukorelli István: <i>A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa (A Bibó–Magyar-vita)</i>	76

Horváth M. Tamás: <i>A közmenedzsment változásai</i>	86
Jenei György: <i>Magyary Zoltán és a közpolitikai szemlélet kialakulása</i>	100
Balogh Zsolt György: <i>A folyamatszemplélet jelentősége az elektronikus közigazgatás fejlesztésében</i>	118

A közigazgatás működése

Müller György: <i>Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011)</i>	135
Kiss László: <i>Az önkormányzatok fejlődési perspektívái</i>	145
Balázs István: <i>A közszolgálat változásai</i>	154
Kilényi Géza: <i>Valló Józseftől napjainkig (A közigazgatási eljárásjog változásai)</i>	174
Patyi András: <i>A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése</i>	183
Nagy Marianna: <i>A közigazgatási felelősség – mi van a jogon túl?</i>	198
A kötet szerzői	213

80 évvel ezelőtt hozta létre Magyary Zoltán professzor a budapesti univerzitás – ma Eötvös Loránd Tudományegyetem – jogi karán a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet. Ebből az alkalomból az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara 2011. június 9–10-ére tudományos konferenciát és kiállítást szervezett *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma* címmel. Magyary Zoltán a magyar közigazgatás-tudomány máig legismertebb, nemzetközi hírű alakja. A két világháború között a vezetésével működő intézet honosította meg Magyarországon az igazgatástudományi kutatásokat, valamint a közigazgatás empirikus vizsgálatát. Munkásságuk kiterjedt a közigazgatás minden ágazatára és vonatkozására – ahogy maguk megfogalmazták: a „közigazgatást felülről, alulról és belülről” szemlélő tudományos kutatásokra.

A júniusi konferencia elsődleges célja a közigazgatást érintő mai megközelítések és kutatások számbavétele és bemutatása volt, és ezzel egyfajta párhuzam megvonása a Magyar Közigazgatástudományi Intézet nem egészen másfél évtizedes, páratlanul gazdag tudományos tevékenysége és a közigazgatással foglalkozó tudományok jelenlegi kutatási témái és eredményei között.

Ez a kötet a konferencián elhangzott előadások közreadásával tanúsítja, hogy a közigazgatási kutatások palettája változatlanul széles és színes, ahogy maga a közigazgatás is ezerféle módon van jelen mindennapi életünkben.

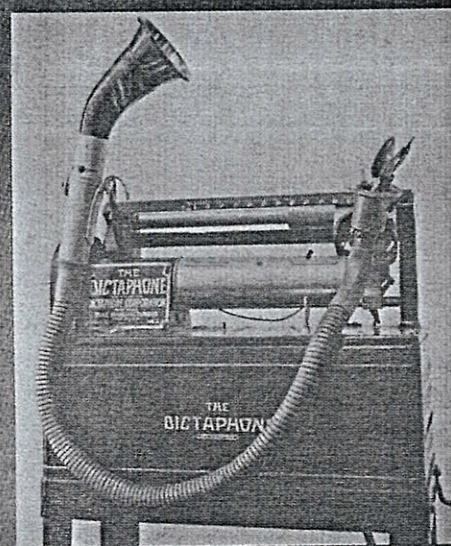
ISBN 978 963 693 374 6



2500 Ft

A KÖZIGAZGATÁS TUDOMÁNYOS VIZSGÁLATA EGYKOR ÉS MA

80 éve jött létre a budapesti jogi karon
a Magyar Közigazgatástudományi Intézet



Gondolat